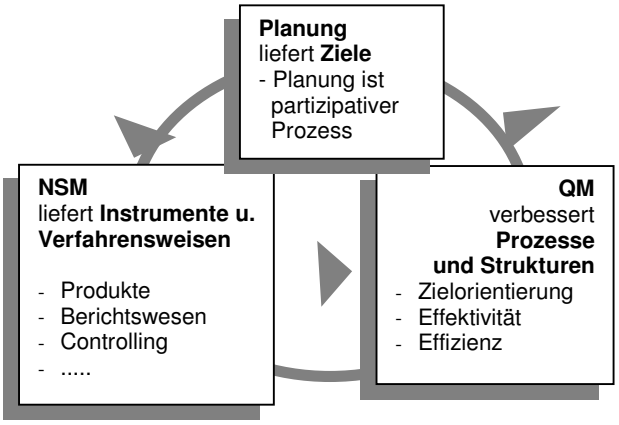
Volker Hausdorf

Umsetzung von Planung und Stadtteilmonitoring in der „Sozialen Stadt“ in einer produktorientierten Verwaltung

Einführung – Planung und Steuerung

Da der Titel des Beitrages einige zentrale Begriffe der Steuerung und Planung anscheinend einfach aneinander reiht, soll vorab das Verhältnis der Begriffe zueinander geklärt werden. Der Beitrag soll vor dem kommunalen Hintergrund von München einen Einblick in die sozialräumliche Kinder- und Jugendhilfeplanung ermöglichen. Dabei soll das im Rahmen der Verwaltungsreform eingeführte Ordnungsprinzip der Produktlogik als Rahmenbedingung für sozialräumliche Planungsprozesse u.a. in den Gebieten der „Sozialen Stadt“ kritisch hinterfragt werden. Als Instrument sozialräumlicher Planung wird weiterhin das neu entwickelte Stadtteilmonitoring für die Kinder- und Jugendhilfe dargestellt. Am Ende des Beitrages wird ein Blick auf die integrierte Zielentwicklung eines „Sozialen Stadt“-Gebietes in München geworfen, um letztendlich noch einen aktuellen, integrierten Planungsprozess darzustellen.

Für die Einführung der Steuerung im Stadtjugendamt München wurde ein Drei-Säulen-Modell entwickelt.



Das im Stadtjugendamt entwickelte Modell setzt

- die Instrumente und Verfahrensweisen des Neuen Steuerungsmodells (womit steuern wir?)
- die Ziel- und Planungsebene (wohin steuern wir?)
- die Ebene der Prozesse und Abläufe (Qualitätsmanagement)

als sich ergänzende Steuerungselemente zueinander in Beziehung.

Abb. 1

Dabei ist anzumerken, dass man sich im Stadtjugendamt sehr intensiv mit der Einführung und Entwicklung der Instrumente des Neuen Steuerungsmodells (NSM) beschäftigt hat und dabei die Ebene der strategischen Planung als Zielgenerierungsprozess längere Zeit vernachlässigt hat. Betrachtet man aber die Funktion der drei Säulen, so muss man feststellen, dass die Instrumente des NSM (nur) die Werkzeuge der Steuerung sind. Der zentrale Ausgangsprozess für die Steuerung sollte aber die Planung sein, da sie die Antwort auf die Frage nach den Zielsetzungen – Wohin steuern wir?/Wohin wollen wir steuern? – gibt.

Produktorientierung als Rahmenbedingung für sozialräumliche Planung

Im Rahmen der Verwaltungsreform und der damit verbunden Einführung des Neuen Steuerungsmodells hat die Stadt München, als inzwischen nur noch eine der wenigen Kommunen in Deutschland, die Produktlogik als Ordnungsprinzip zur Steuerung kommunaler Leistungen eingeführt und umgesetzt.

Produkte, Produktplan und Produktbeschreibungen im Sozialreferat/Stadtjugendamt München sind zentrale Elemente eines kommunalen Managementsystems, das nicht mehr die Aufgaben, sondern den Output bzw. die Ergebnisse (die kundenbezogenen Leistungen und Angebote) in den Mittelpunkt der Steuerung stellt. Produkte umfassen jeweils eine bestimmte Bandbreite kundenbezogener Leistungen. Dem Produkt werden durch die Produktbeschreibung entscheidungsnotwendige Informationen zugeordnet (Auftragsgrundlage, Leistungsmengen, Ziele u.ä.). Gleichzeitig ist das Produkt im betriebswirtschaftlichen Sinn der „Kostenträger“. Das bedeutet, dass dem Produkt alle mit der Leistungserbringung verbundenen Kosten und Erlöse zugerechnet werden. Damit wird durch die Einführung von Produkten eine Verbindung von Finanzierungsfragen mit fachlich-inhaltlichen Aspekten ermöglicht. Erst durch die Einführung von Produktensoll ist idealtypisch, zumindest auf übergeordneter Ebene, eine integrierte ziel-, ergebnis- und ressourcenorientierte Steuerung möglich.

Durch die Produktorientierung als Ordnungsprinzip ist das Stadtjugendamt auch

die Neugestaltung der Organisationsstruktur angegangen und hat die Aufbau- und Ablauforganisation der Produktlogik angepasst. Ziel war es, die Handlungsfähigkeit bezogen auf die teils veränderten Aufgaben zu verbessern. Drei Prinzipien lagen der Reform zu Grunde:

- Produktorientierung: Die Produkte und ihre Systematik bestimmten als fachlich-inhaltliche Größe die Aufbauorganisation, was zu einer Umgestaltung aller Abteilungen und Sachgebiete führte.
- Trennung von Leistungssteuerung und Leistungserbringung: Die verstärkt wahrzunehmenden Aufgaben der Produktsteuerung wurden organisatorisch und damit auch personell von der unmittelbaren Leistungserbringung des öffentlichen Trägers getrennt.
- Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung in Produktteams: Die bis dahin organisatorisch meist getrennten Zuständigkeiten für Ressourcen einerseits sowie fachlich-planerische Aufgaben andererseits wurden organisatorisch zusammengeführt und damit Schnittstellen abgebaut.

Dies führte zur Bildung von sog. Produktteams, die zu Abteilungen zusammen gefasst sind. Die 25 Produkte des Stadtjugendamtes und damit alle Jugendhilfeleistungen sind den Produktteams so zugeteilt, dass sinnvolle Aufgabenfelder bei angemessener Teamgröße entstehen. Den Produktteams kommt eine integrierte Zuständigkeit bezüglich der ihnen zugeordneten Produkte zu. Diese integrierte Zuständigkeit umfasst damit auch die Fachplanung für das jeweilige Produkt. Diese Fachplanung enthält auch die regionale Planung und Steuerung für den jeweiligen fachlichen Schwerpunkt der Kinder- und Jugendhilfe (Produkt).

Ein weiterer Verwaltungsreformschwerpunkt der Sozialen Arbeit in München ist im Rahmen der Dezentralisierung und Regionalisierung die Bildung von 13 Sozialbürgerhäusern. Diese Sozialbürgerhäuser bieten den Bürgern/innen neben der Bezirkssozialarbeit vor allem wirtschaftliche Hilfen und Beratungs- sowie Betreuungsangebote. Obwohl die Sozialbürgerhäuser aus Produktsicht dem Bereich der Leistungserbringer zuzuordnen sind, stellen sie durch ihre regionalen Kenntnisse doch einen sehr wichtigen Planungspartner dar. Aus sozialräumlicher Planungssicht ist der geographische Umgriff einer Sozialregion als Zuständigkeitsbereich der Sozialbürgerhäuser mit bis zu 100.000 Einwohnern/innen allerdings durchaus kritisch zu sehen.

Diesem Organisationsmodell steht der Anspruch an eine integrierte, sozialräumliche Kinder- und Jugendhilfeplanung gegenüber, die sich systematisch mit den Problemlagen und Bedürfnisse von Bewohnern/innen in ihren Lebens- und Nahräumen auseinander setzt und sich neben der Bestands- und Bedarfsfeststellung vor allem um produktübergreifende Lösungen und Handlungsansätze kümmert. Gerade in Zeiten der Konsolidierung kommunaler Haushalte und den damit verbundenen (auch regionalen) Umsteuerungsprozessen von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, muss Planung deutlich mehr als bisher ziel- und ergebnisorientiert ausgerichtet sein. Ziele sind das Ergebnis von Planungsprozessen.

Wenn man jetzt diese oben beschriebene, konsequent in Fachzuständigkeiten gegliederte, Aufbau- und Ablauforganisation mit dem Anspruch einer sozialräumlichen Kinder- und Jugendhilfeplanung abgleicht, kommt man zu folgendem Befund:

Dem öffentlichen Träger obliegt in Kooperation mit den freien Trägern die Planungsverantwortung als Teil der Gesamtverantwortung für die Leistungen der Jugendhilfe (§ 79 Abs. 1 KJHG). Es stellt sich die Frage, ob die Gesamtverantwortung in einer produktorientierten Jugendhilfeverwaltung durch die Summe der einzelnen produktorientierten Fachplanungen gewährleistet ist.

Beispiel des Verhältnisses produktorientierter Fachplanungen der Jugendhilfe in einem Sozialraum zueinander: (siehe Abb. 2)

Die produktorientierte regionale Fachplanung hat eine starke Tendenz zur versäulten Sichtweise und Steuerung. Diese Tendenz ist aber nicht nur in der Steuerungsverwaltung zu beobachten, sondern auch teilweise bei Einrichtungen und Diensten in den Stadtteilen. Dies hat aus Sicht einer integrierten, sozialräumlichen Planungsperspektive folgende Auswirkungen:

- Isolierte, feldspezifische Einrichtungssteuerung und Kontraktmanagement mit den Einrichtungen und Diensten im Sozialraum/Stadtteil.
- Wenig aufeinander abgestimmte Analysen der Lebenssituationen in den Sozialräumen und Stadtteilen.
- Wenige in und mit den Netzwerken und Fachbasen abgestimmte, sozialräumliche Handlungsansätze.
- Bewohner/innen und Gruppierungen mit spezifischen oder multikausalen Auffälligkeiten sowie mit nicht eindeutig zuordenbaren Problemstellungen fallen durch das „Zuständigkeitsraster“ der Produktlogik. Es muss die Frage gestellt werden: Wer greift die Situation, den Hinweis federführend auf und koordiniert ggf. einen produktübergreifenden Planungsprozess?

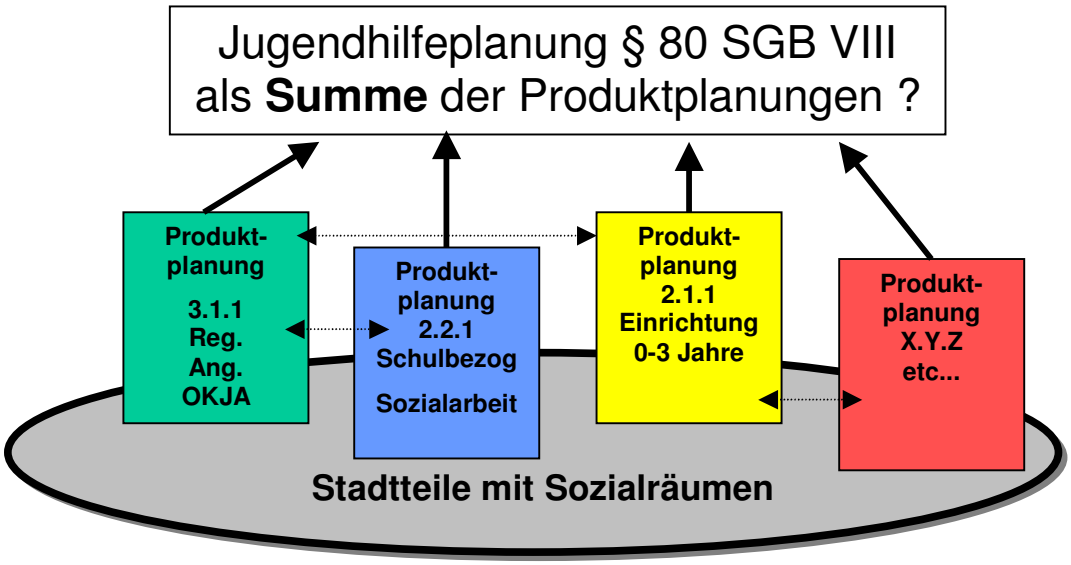


Abb. 2

Fazit zum Verhältnis Produktlogik und sozialräumliche Kinder- und Jugendhilfeplanung

Sicherlich gewährleistet die Produktlogik zukünftig ein hohes Maß an Kostentransparenz bei den Kinder- und Jugendhilfeleistungen für zentrale Steuerungszwecke des Stadtrats. Einer fachlich-integrierten, auf den Sozialraum bezogenen, Gesamtplanung und -steuerung steht ein solches Modell allerdings entgegen. Weder Berichterstattung noch Zielperspektiven sind regional oder sozialräumlich ausgerichtet. Damit ist eine produktübergreifende auf den jeweiligen Stadtteil oder Sozialraum bezogene Planungsabstimmung notwendig. Diese produktübergreifende Planungsfunktion muss aus organisatorischen Aspekten in der Leitung des öffentlichen Trägers verortet sein. Auf Grund der dafür eher gering vorhandenen Ressourcen in München ist eine solche sozialräumliche Planungsabstimmung nur für ausgewählte Stadtteile und Sozialräume möglich, die einen extrem hohen Handlungsbedarf aufweisen, wie unter anderem die Gebiete der „Sozialen Stadt".

Stadtteilmonitoring als sozialräumliches Planungsinstrument

Das Sozialreferat München hat 2005 ein Stadtteilmonitoring für die Soziale Arbeit entwickelt und erstmals dargestellt. Dabei hat man sich entschieden, für die Kinder- und Jugendhilfe einen extra Monitoringbaustein zu entwickeln, der durch seine Variablen bzw. Merkmale und Indikatoren hilft, den kinder- und jugendhilferelevanten Handlungs- und Interventionsbedarf zu identifizieren. Das Stadtteilmonitoring für die Kinder- und Jugendhilfe liefert eine Gesamtsicht auf soziale und jugendhilfespezifische Problemstellungen und den dadurch bedingten Interventionsbedarf. Mit der Entwicklung und Einführung des Stadtteilmonitorings hat das Stadtjugendamt im wesentlichen zwei Ziele verfolgt:

- Die Monitoringergebnisse werden einer zentralen Auswertung und einem gemeinsamen Bewertungsprozess (*Planung*) durch die Leitungskräfte des Jugendamtes unterzogen, um den jeweilig stadtteilspezifischen, sozialräumlichen Handlungs- und Interventionsbedarf zu identifizieren und abzustimmen.
- Die Monitoringergebnisse unterstützen die Produktsteuerung bei der regionalen, produktspezifischen Bedarfs- und Ressourcenplanung sowie Steuerung.

Dabei ist es wichtig festzuhalten, dass das Monitoring keine direkte Steuerungsfunktion hat, sondern als Unterstützungsinstrument für sozialräumliche Planungszwecke eingesetzt wird.

Raumbezug des Monitorings

Für die räumliche Aggregationsebene wurde der Stadtbezirksteil in München ausgewählt, da auf dieser Ebene für Münchner Verhältnisse eine kleinräumige Analyse möglich ist und auch die Verfügbarkeit der Daten gegeben ist. Außerdem lässt diese Raumeinheit gegebenenfalls sinnvolle infrastrukturelle Maßnahmen und Handlungsansätze zu.

Münchner Raumunterteilungen

- 13 Sozialregionen
- 25 Stadt*bezirke*
- **105 Stadtbezirks*teile***
- (statistisches Mittel: 12193 Menschen, davon ca. 1214 Menschen im Alter von 6-17 Jahren)
- 456 Stadtbezirks*viertel*
- (statistisches Mittel: 2877 Menschen)
- 8300 Baublöcke

Auch wenn der erste Durchlauf des Monitorings 2005 mit den Daten aus 2004 nur den Status Quo der sozialen Gegebenheiten als Querschnittsanalyse zulässt, so lassen sich im stadtweiten Abgleich und Ranking der Stadtteile durchaus erste Planungsnotwendigkeiten identifizieren. Natürlich sind zukünftig die Entwicklungslinien der Stadtbezirksteile über die Zeitreihen hinweg ein wichtiger Aspekt für die Erforschung von möglichen Einflussfaktoren für Veränderungen.

Datenauswahl

In einer Fachdiskussion wurde nach Daten gesucht, die einen kinder- und jugendhilfespezifischen Interventionsbedarf aufzeigen können. Allerdings war die Datenauswahl letztlich auch von der Datenverfügbarkeit geprägt. Die 16 Variablen des Monitorings setzten sich zusammen aus Daten in den Bereichen:

- Demographie
- Jugendhilfestrukturdaten, u.a. Erziehungshilfen
- Wirtschaftliche Jugendhilfedaten
- Sozialstrukturdaten, wie z.B. Arbeitslosigkeit
- Familienformen
- Schulbildung

Mit Hilfe einer Faktorenanalyse wurden aus den Variablen dann noch die unabhängigen Einflussfaktoren herausgearbeitet, so dass vier weitere Indikatoren entstanden.

Monitoringauswertung 2005

Die erste Auswertung muss unter folgenden Aspekten betrachtet werden:

- Es entstand eine Momentaufnahme auf der Datenlage 2004.
- Zentral in der Kinder- und Jugendhilfeplanung im Stadtjugendamt kann keine Interpretation des Befundes erfolgen, sondern nur eine Auswertung der Datenbeschreibung (Werte). Aus dem reinen Zahlenmaterial sind jugendhilferelevante Informationen nur bedingt zu entnehmen. Es fehlt eine regionale Expertengewichtung der Information.
- Es erfolgte eine Analyse der Stadtbezirksteile mit den höchsten Werten beim Summenindikator (Ranking der Stadtbezirksteile)
- Dabei wurden alle Variablen und Indikatoren des jeweiligen Stadtbezirksteils auf signifikante Abweichungen vom Durchschnitt analysiert.

Ausgewählte, regionale Interpretationsprozesse

Um konkreten Handlungsbedarf sicher feststellen zu können, müssen die Daten bewertet werden, d.h. es muss unter Einbeziehung von lokal-regionalen Experten/innen (u.a. in den Sozialbürgerhäusern) **eine Interpretation** vorgenommen werden. Dabei wird aus planerischen Ressourcengründen nur auf diejenigen Stadtbezirksteile eingegangen werden, die beim Summenindikator die höchsten Werte aufgewiesen haben. Dabei hat sich für den ersten Durchlauf gezeigt, dass vier von sieben Stadtbezirksteilen mit den höchsten Werten im Monitoring zu Gebieten der €Sozialen Stadt€in München gehören.

Fazit zum Monitoring aus Sicht der sozialräumlichen Kinder- und Jugendhilfeplanung

Das Monitoring versetzt das Stadtjugendamt in die Lage, Stadtteile mit hohem Interventionsbedarf (relativ kleinräumig) zu identifizieren. Es macht Entscheidungen auf der Leitungsebene für gezielte, sozialräumliche Planungsprozesse mit den lokalen Akteuren möglich. Es ist in „Baustein“ für die fachliche Argumentation zugunsten der Ressourcen*um*steuerung und Projektmittelsteuerung (u.a. „Soziale Stadt“) vorhanden. Sozialräume im Sinne von Unterteilungen in Gebietskörperschaften, aber auch als Nahräume der Bewohner/innen verstanden, sind *keine Steuerungsgröße*, sondern „identifizierte Ausgangspunkte“ für *qualitative Planungsprozesse*.

Integrierte Ziel- und Projektentwicklung in den Gebieten der „Sozialen Stadt“

Die bereits angesprochene Diskrepanz zwischen einer nach Produktlogik strukturierten Sozialverwaltung und dem Anspruch eines sozialräumlichen Planungsansatzes wird im Rahmen der „Sozialen Stadt“ noch mal besonders deutlich. Die „Soziale Stadt“ erfordert die Entwicklung von integrierten Handlungsansätzen und -perspektiven über das Spektrum der Leistungen kommunaler Daseinsvorsorge hinaus. Diese integrierte Stadtteilentwicklung muss aber nicht nur „versäulte“ Planungslogiken in der Verwaltung auflösen, sondern auch verschiedenste lokale Akteure in den Quartieren zusammenbringen. Verschärft wird dieser Anspruch für das „Soziale Stadt“-Gebiet „Mittlerer Ring Süd-Ost“ zudem durch die Gebietsgrenzen (Umgriff) des Sanierungsgebietes, die quer zu allen geografischen Verwaltungsräumen liegen. Dementsprechend sind Daten für Planungsanalysen ebenfalls nicht exakt für das „Soziale Stadt“-Gebiet zu erhalten. Die Monitoringergebnisse auf Stadtbezirksteilebene haben allerdings eine sehr gute Annäherung und können daher zur Identifizierung von hoch pro-

blematischen Quartieren verwendet werden, um dann dort qualitative Planungsprozesse in Gang zu setzen.

Organisations- und Planungsstrukturen im „Soziale Stadt"-Gebiet

Nicht nur die Raumeinheiten mit ihren divergierenden Grenzen stellen eine große Herausforderung dar, sondern auch die Planungsstrukturen in der Verwaltung und die im Rahmen der „Sozialen Stadt" initiierten Strukturen und Gremien. So gibt es für die „Soziale Stadt" eine verwaltungsinterne Steuerungsgruppe aus allen kommunalen Referaten unter Federführung des Planungsreferates. Für die drei Stadtteile im Umgriff der „Sozialen Stadt" wurden zwei Quartiersmanagements eingerichtet, die neben Fachforen und Arbeitsgruppen vor allem jeweils eine Koordinierungsgruppe aus lokalen Akteuren und Bürgern/innen der Quartiere gebildet haben. Konsequenterweise sollen aus diesen sozialräumlichen Strukturen heraus die integrierten Handlungskonzepte mit entwickelt und vor allem umgesetzt werden. Parallel dazu planen aber auch die einzelnen, produktorientierten Verwaltungseinheiten und Fachstellen (u.a. das Stadtjugendamt) in den jeweiligen Stadtteilen. Diese Parallelität gilt es durch die sozialräumliche Koordination synergetisch zusammen zu bringen.

Zielentwicklung für das „Soziale Stadt"-Gebiet

Stellt man die Leitgedanken der Steuerungsgruppe zur integrativen Stadtentwicklungsplanung im Sinne eines Abwägungsdreiecks in den Mittelpunkt, so ergibt sich für die Planungsprozesse eine komplexe Zielhierarchie. Die drei Leitziele müssen sich runtergebrochen in den strategischen Stadtratszielen für das Sozialreferat wiederfinden. Daraus müssen sich Handlungsziele des Sozialreferates für das Gebiet „Mittlerer-Ring Süd-Ost" ergeben, um dann konkrete Handlungsziele für die Kinder- und Jugendhilfe zu formulieren.

Wie kommt die Kinder- und Jugendhilfe zu ihren integrierten und partizipativ abgestimmten Handlungszielen und Planungsansätzen?

Die Stabsstelle Regionale Kinder- und Jugendhilfeplanung in der Jugendamtsleitung hat für die Verwaltungsseite eine Arbeitsgruppe „Soziale Stadt" eingerichtet, die als Kommunikationsdrehscheibe zum Quartier fungiert. Die Stabsstelle koordiniert alle Planungstätigkeiten und zeichnet für einen wechselseitigen Austausch sowie für integrierte Planungsprozesse verantwortlich. Integrierte Zielsetzungen für die Quartiere der „Sozialen Stadt" werden über folgende Punkte entwickelt:

- Analyse des Voruntersuchungsberichtes zum Umgriff „Soziale Stadt" (Baugesetzbuch)
- Erstellung eines Planungspapiers für die Kinder- und Jugendhilfe durch die Arbeitsgruppe im Stadtjugendamt
- Fachgespräche mit der lokalen Fachbasis (REGSAM – Regionalisierung sozialer Arbeit in München)
- Verwertung von Planungshintergründen der Fachplanungen (Produktteams + Anbieter)
- Ergebnisse des Stadtteilmonitorings
- Austausch mit Projektantragstellern/innen
- Austausch mit dem Quartiersmanagement

Als Voraussetzungen für ergebnisorientierte Kinder- und Jugendhilfeplanungsprozesse in der „Sozialen Stadt" lassen sich folgende Merkmale herausstellen:

- Planungsverantwortung/Prozesssteuerung aus und in „einer Hand" – *produktübergreifend*
- Einbindung der **Fachbasis** (REGSAM), des **Quartiersmanagement** und der **Produktsteuerung** bei:
  - Interpretation der Datenlage/Werte
  - Entscheidung über gemeinsames Planungsvorgehen
  - Fachdiskussion über die Erhebungsergebnisse
  - Entwicklung und Umsetzung von Handlungsansätzen (u.a. Umsteuerung von Ressourcen)

Autor

Volker Hausdorf ist als Dipl. Sozialpädagoge (FH) und Sozialplaner (DV) im Sozialreferat/Stadtjugendamt der Landeshauptstadt München für die Regionale Kinder- und Jugendhilfeplanung zuständig.

Kontakt

Volker Hausdorf
Landeshauptstadt München
Jugendamt
Prielmayerstraße 1
80335 München
Tel: 089/23349526
e-mail: volker.hausdorf@muenchen.de